

# 欧盟对华产品反倾销案件及我国的对策

连启彬 ● 361005 厦门, 厦门大学国际经济法系

自从 1978 年我国与欧盟 (欧共体) 签订贸易协定以来, 双方的贸易关系有了长足的发展。中国目前已成为欧盟的第四大贸易伙伴, 欧盟已成为我国的第三大贸易伙伴。欧盟占有中国进口总额的 13%, 截止 1996 年 6 月, 从欧盟引进的技术项目占我国技术合同金额的 48.6%, 欧盟在华投资占我国所有外商实际投资的 5.7%。然而, 中国与欧盟之间贸易关系还存在一些问题, 影响双方关系的进一步发展, 其中一个重要的问题就是欧盟频繁地对中国输欧产品实施反倾销措施。

## 一、欧盟对华产品的反倾销案

欧盟是最早对我国的出口产品实施反倾销制裁的地区。从 1979 年对中国输欧糖精进行反倾销调查后, 在近 20 年间, 欧盟对中国产品反倾销调查共立案 69 起, 平均每年约 3.5 起, 其中除了糖醛和绳子等少数产品因证实和共同体相关产业的损害没有因果关系而撤诉外, 大多数案件都以我方败诉而告终。欧共体反倾销案, 过去主要集中在化工和金属制品, 目前则向我国大宗出口产品方向发展, 如鞋类、箱包、棉布、活性碳等产品; 确定的反倾销税率也比较高, 一般都在 30%—60% 之间, 有的高达 100% 以上, 如 1989 年结案的油漆刷子被征收 69% 的反倾销税, 1995 年硫酸盐征收的反倾销税被定为 110%。这些出口产品一旦被征收如此大幅度的反倾销税后, 一般就很难再进入共同体市场了, 而且随着中国对外贸易出口的增长, 欧盟对我国的反倾销措施也越来越严厉。90 年代以前, 我国出口企业的不少产品是以价格承诺或数量承诺的方式结束反倾销诉讼。90 年代后, 欧盟为了保护共同体的产业, 大多数以征收反倾销税结案, 同时由于 1998 年 4 月以前, 欧盟把我国视为非市场经济 (Non-market economy) 国家, 在对华反倾销问题上采用歧视性作法。

在 1980 年—1990 年间, 欧盟 (欧共体) 对华反倾销案件共 31 起, 其中有 14 个案件以义务承担结案, 占案件总数的 31%。采用义务承担的方式结案对出口商、起诉方以及反倾销行政机构有一定的好处, 尤其是对出口商来说, 义务承担 (价格承诺) 能使其从修改后较高的出口价格中获得更大利润。但是 90 年代以后, 欧盟 (欧共体) 对华反倾销案件越来越少使用义务承担的方式结案。1991 年裁决的 12 个案件中, 接受义务承担的仅占其中的一例, 其主要原因在于欧共体反倾销案机构认为义务承担是一种优惠政策, 许多案件涉及电子产品等, 样式变换太快, 难以有效地监督和管理义务承担的落实。同时由于近年来出现违反义务承担的情况, 使得欧共体委员会在使用义务承担时更为谨慎。在采取义务承担时, 欧共体还特别考虑我国出口商在制定价格时是否有充分的自主权, 如在中国输欧涤纶纱的倾销案中, 委员会否决了我国一出口商提出的义务承担的申请, 即认为该公司缺乏足够的自主权确定出口价格, 因而极可能无法遵守有效的义务承诺。

## 二、反倾销法中替代国制度缺乏公正性

欧盟之所以动辄对我国实施反倾销措施, 而且频频得手, 其原因就是因为欧盟对我国采取歧视性的贸易政策, 把我国视为非市场经济国家, 在计算价值时采用替代国的办法。然而, 尽管

非市场经济条件下的成本和价格构成有一定的特殊性,但这并不能成为在反倾销法中采用替代国制度确定从非市场经济国家进口产品正常价值的理由,其不合理的地方主要表现为:

替代国制度把一个与受指控倾销的非市场经济国家毫无关系的市场经济国家的产品价格或构成价格作为确定非市场经济国家受诉产品的价格,无视非市场经济国家的经济发展水平和价格构成实际情况,不仅从经济学上毫无意义,对非市场经济国家也是极不公平的。我国的人均收入水平较低,在我国工资水平、管理费用以及大多数原材料价格比世界上大多数市场经济国家低,因此产品的国内价格通常低于国际价格,在国际市场上富有竞争力。然而,欧盟在对我国出口产品的反倾销诉讼中,对我产品的成本优势往往不予考虑或者随意抹杀,纯粹成为欧盟贸易保护手段的壁垒。如在 1982 年对中国输欧氯化钡倾销案中,尽管我国出口商一再提出中美两国不同的经济发展水平,但共同体委员会始终坚持以美国市场价格作为中国产品的正常价格,委员会的理由是,氯化钡的生产工序简单,劳动力费用在生产成本中根本不起作用,所以拒绝了我国出口商的申辩。

从理论上说,法律应当具有预见性,人们在进行某一个行为之前应该能够根据法律的规定合理地预测自己的行为将会产生的法律后果,这是文明的、法治社会的基本要求。然而,按照欧盟反倾销法关于替代国制度的规定,替代国是在反倾销程序开始之后才开始进行选择的,对不同的产品选择不同的替代国,使得出口商无法获得替代国生产商的有关价格和成本资料,无法推测交易价格被认定是否构成倾销及其幅度。同样,这种不确定性也使得进口商在同等条件下宁愿选择从市场经济国家进口产品。

由于欧盟委员会对于替代国的选择没有严格的标准,能否取得充分、可靠的价格资料实际上成为选择替代国时考虑的最重要的因素。在反倾销调查过程中,由于欧盟委员会的调查表相当复杂、详细,所以在考虑选择替代国时有时可能得不到配合,同时,由于替代国的选择通常是由共同体的生产商提出,他们对选择以哪个国家作为替代国能构成较大的倾销幅度往往事先经过了解,而对我国的生产商或出口商按规定,在提出一个市场经济第三国后,给我国生产商或出口商发表意见时仅为 10 天,带有极大的随意性和不公正性。

近年来,由于欧盟在对华反倾销中的歧视性政策逐渐行不通,以及中国已成为欧盟的主要贸易伙伴,1998 年 4 月,欧盟外长理事会正式通过欧盟委员会 1997 年 12 月提出的建议,决定将中国从其反倾销政策中的“非市场经济”国家名单中删除,这标志着欧盟在修改对华反倾销政策方面有了实质性的进展。但同时应该看到,改变中国的“非市场经济”国家虽然是欧盟对中国反倾销政策的一个重大变化,但主要还是一种法律形式上的变化,尽管欧盟把中国从“非市场经济”国家名单中删除,但中国仍不能被欧盟视为真正的市场经济国家,而被称为“前市场经济国家”,在涉及到具体产品时,能否以中国企业在国内的价值作为正常价值,还将由欧盟委员会根据具体案情决定。

### 三、欧盟对华产品反倾销的原因及我国的对策

我国出口商品在欧盟屡遭反倾销的原因是十分复杂的,必须从国内外两方面进行综合分析。

#### (一) 欧盟方面的原因

1 国际贸易保护主义抬头。近年来西方经济不景气,欧盟现有 15 个成员国贫富差距较大,特别是 1993 年元月 1 日欧盟统一大市场启动,欧盟内部实行人员、商品、资本、服务的自由流通。欧盟内的一些所谓穷国生产的中低档产品在富国找到了市场,而这些商品正是我国出口欧盟拳头产品,自然受到排挤。同时,由于欧盟近年来经济复苏乏力,国民生产总值增长一直徘徊

在 2% 左右, 失业率居高不下, 大量进口产品对欧盟工业形成竞争冲击。工业界、生产商不断对欧委会施加压力, 工业界亦频繁地起诉外国产品倾销, 用反倾销措施来保护其自身利益。

2 乌拉圭回合谈判的结果加剧了反倾销的势头。乌拉圭回合协议生效, 要求各成员国大幅度削减关税和非关税壁垒。各成员国为了抵销这一谈判结果对本国工业的冲击, 纷纷采取了反倾销这一手段。因为反倾销措施可以在更大程度上有选择地对某个或某些特定的国家实施, 同时反倾销起诉一般由私人或某一行业提起, 通常不会引起政治纠纷。由于我国已成为世界贸易大国, 许多国家担心我国商品冲击其国内的市场, 因而对我国出口的商品实施反倾销。

3 在近年的贸易中, 特别是 1993 年以后, 欧盟片面强调对我国的贸易逆差较大。但是如果把欧盟对中国的贸易逆差和欧盟对中国香港的顺差综合起来考虑, 则欧盟对中国的贸易逆差就显得不大, 因为欧盟的所为对香港的出口其实是通过香港对中国大陆的转口贸易, 在 1994 年, 欧盟对香港的贸易顺差是 68 亿个欧洲货币单位, 到 1996 年猛增至 10.1 亿个欧洲货币单位。然而, 欧盟却片面强调维持对中国的贸易平衡而频繁实施反倾销措施。

4 对中国存在歧视态度, 由于社会制度的差异引起的制度偏见。1998 年 4 月份之前, 欧盟一直把中国视为非市场经济国家, 在反倾销调查中, 任凭中国企业如何抗辩, 申诉均无济于事。特别是 1993 年以来, 欧盟一直拒绝给予中国企业分别率裁决、价格承诺, 在计算产品的正常值时, 不用我国产品的价值, 而是采用所谓的第三国为价格替代国, 以第三国同类或类似产品的价值作为比较计算中国产品的倾销幅度。

## (二) 中国方面的原因

1 我国出口贸易存在低价优势。由于我国出口贸易是建立在低成本基础上的相对低价优势, 出口商品结构长期以来一直偏重于劳动密集型的纺织工业品、轻工业品和农副产品, 而这些产品在国际市场上呈过度竞争的态势。产品的附加值相对偏低, 造成中国的出口商与低价密不可分的现象, 再加上我国对外贸易政策、竞争的价格体系还不够完善, 许多商品的出口以价格为手段, 往往对同一种商品的出口, 在内部就互相杀价, 低价促销, 降价争销。而一些企业缺乏对国际市场的调查研究, 在出口报价时, 由于对国际市场行情和各国价格水平差异缺乏了解, 把商品低价出口到外, 又不能根据国际市场行情的变化及时调整出口商品的价格和数量, 致使低价商品进入敏感市场, 极易引起反倾销。

2 企业自身对反倾销应诉不力, 有时甚至不应诉。由于目前我国尚未建立完善的反倾销机制, 反倾销人才匮乏, 造成了我国在反倾销应诉中经常处于被动。有的企业甚至放弃了应诉的权利, 给国外造成对华反倾销易于成功的错觉。如 1990 年非洲尼日利亚对我国出口该国的大量电池进行反倾销调查, 我国众多出口商无一应诉, 从而白白丢掉了市场。1995 年 2 月 22 日欧盟委员会正式立案, 调查涉及 3 个规则号的中国出口鞋类, 涉及中国出口企业近 2000 家, 出口金额达 5 亿美元, 占中国对欧盟鞋类出口额的 8% 左右, 如此大宗的反倾销案, 经中国外经贸部、轻工进出口商会、中国外商投资企业协会等多方面做工作, 最后也只有 43 家企业应诉。中国绝大多数企业一方面惧怕出国打官司, 另一方面却利用极少数企业努力争取来的反倾销“无损害”胜诉结果, 继续搞低价倾销。这样就使中国企业陷入频遭外国反倾销指控的恶性循环。

3 我国尚没有建立自己完善的反倾销机制, 又未加入国际反倾销法典。一个国家施行国内反倾销法一方面可以保护本国工业不受进口商品的冲击, 另一方面还可以威慑进行歧视性反倾销的国家, 乃至进行必要的反击。由于我国目前尚未加入世贸组织, 遇到反倾销的指控只能到出口国应诉, 通过当地的法律寻求救济, 而不能通过世贸组织的争端解决机制。这也是目前

我国频繁遭受反倾销的原因。

### (三)对策

欧盟反倾销法是欧盟对外贸易保护政策的重要工具。尤其是欧盟注意到中国的国际贸易的巨大潜力,近几年来对华反倾销案件有增无减,委员会在对具体案件进行调查时,拥有相当大的自由裁量权,特别是对相同产品的解释、替代国的选择、正常价格的确定等拥有广泛的权力,而且完全为其贸易保护主义服务,使我国的出口商、生产商在欧盟反倾销调查中处于十分不利地位,为了扭转这一局面,特提出以下几点对策:

1 尽快加入世界贸易组织,使我国尽早成为国际反倾销公约的签字国,以有效地抵制国外对我国进行的反倾销歧视。由于我国目前尚未恢复在总协定中的缔约国地位和加入世界贸易组织,在有关我国产品的反倾销调查研究和裁决中单纯基于起诉国国内法采取行动,不能通过世界贸易组织的争端解决机制与之进行交涉,因而我国在这一问题上实际处于一种受歧视的地位。一旦我国恢复在总协定中的缔约国地位和加入世贸组织并在《反倾销守则》上签字,便可以享受总协定和《守则》给予发展中国家的优惠。《反倾销守则》第 15 条规定:“在审议本守则中反倾销措施的申请时,发达国家应对发展中国家的基本利益,则应在实施反倾销措施前,仔细研究本守则提供建设性补救措施的可能性。”

2 加强和发挥商会的作用,提高行业的协调水平,有效地监督外贸企业的行为。近年来我国企业出口产品在欧盟遭反倾销投诉,这与我国企业长期以来“创汇第一、利润第一”的经营思想不无关系,因此应发挥商会的作用,防止低价竞销。如我国金属镁的销售市场历来混乱无序各个生产商低价竞销,使得我国的金属镁在欧盟屡遭反倾销投诉。为防止这一现象,最近在国家有关部门的组织下,我国金属镁的生产企业成立了一个联合体,这对于防止低价竞销,减少我国金属镁在国外市场反倾销投诉有极大的好处。

3 通力合作,积极应诉。从以往的经验看,如果放弃应诉,将会大大增加裁决结果对我方不利的可能性。因此面对欧盟的反倾销要坚决应诉,不应诉将导致我国产品失去共同体市场。因为在反倾销诉讼中,欧盟委员会使用“最佳可获得信息”(Best- information- available)原则来直接裁决征收反倾销税。如果我方企业不应诉,则“最佳信息”往往就是起诉方所提供的对我方最不利的信息。应诉工作应包括在国内外聘请有经验的、熟谙反倾销法律与实务的律师,正确答复进口国反倾销机构发出的调查问卷,提出有利于我方的主张及事实等。

4 尽快建立我国反倾销体系。由于近年来我国极少对外国产品进行反倾销调查,所以一般是欧盟单方面对我国输欧产品实行反倾销调查,在运用过程中没有顾忌。而建立本国的反倾销体系,一方面可以保护我国工业不受进口商品的冲击,另一方面可以威慑外国动辄对我国实行歧视性的反倾销。否则我国可依法对其出口到我国的商品采取对应措施。

此外,在国际贸易过程中,我们不应优化出口商品的结构,加速实施出口多元化战略,争取以质取胜,并培养一批优秀的反倾销人才,加强对企业进行国外反倾销法的宣传等。

(责任编辑 张旭华)